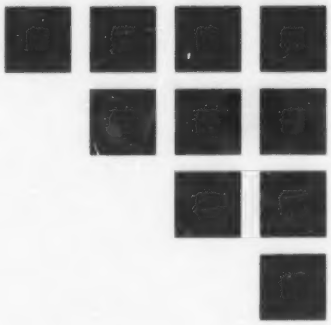
DIRECTION GÉNÉRALE DE LA RECHERCHE APPLIQUÉE

Politique stratégique

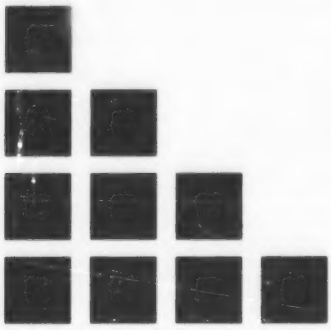


Aperçu de l'évolution du marché du travail au Canada de 1940 à nos jours

R-00-9F

par
Marcel Bédard et Louis Grignon
novembre 2000

Document de recherche



Développement des ressources humaines Canada
Human Resources Development Canada

Canada

Direction générale de la recherche appliquée
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada

Applied Research Branch
Strategic Policy
Human Resources Development Canada

Aperçu de l'évolution du marché du travail au Canada de 1940 à nos jours

R-00-9F

par
Marcel Bédard et Louis Grignon
novembre 2000

Les opinions exprimées dans les documents de la Direction générale de la recherche appliquée sont celles des auteurs et ne reflètent pas nécessairement le point de vue de Développement des ressources humaines Canada ou du gouvernement fédéral.

The views expressed in Applied Research Branch papers are the authors' and do not necessarily reflect the opinions of Human Resources Development Canada or of the federal government.

■

La série de documents de recherche comprend des études et des travaux de recherche réalisés sous l'égide de la Direction générale de la recherche appliquée, Politique stratégique (PS). Il s'agit notamment de recherches secondaires sous forme d'études de base et d'analyses documentaires qui appuient les efforts de recherche de PS.

The Research Paper Series includes studies and research conducted under the auspices of the Applied Research Branch of Strategic Policy (SP). Papers published in this series consist of secondary research in the form of background studies and literature reviews that support the research efforts of SP.

▬

Imprimé/Printed 2001
ISBN: 0-662-85357-1
N° de cat./Cat. No. MP32-29/00-9F

Si vous avez des questions concernant les documents publiés par la Direction générale de la recherche appliquée, veuillez communiquer avec :

Service des publications
Direction générale de la recherche appliquée
Politique stratégique
Développement des ressources humaines Canada
165, rue Hôtel de Ville, Phase II, 7e étage
Hull (Québec) Canada
K1A 0J2

Téléphone : (819) 994-3304
Télécopieur : (819) 953-9077
Courrier électronique : research@spg.org
http://www.hrdc-drhc.gc.ca/dgra

General enquiries regarding the documents published by the Applied Research Branch should be addressed to:

Publications Office
Applied Research Branch
Strategic Policy
Human Resources Development Canada
165 Hôtel de Ville Street, Phase II, 7th Floor
Hull, Quebec, Canada
K1A 0J2

Telephone: (819) 994-3304
Facsimile: (819) 953-9077
E-mail: research@spg.org
http://www.hrdc-drhc.gc.ca/arb

Résumé

Ce document brosse un portrait historique de l'évolution du marché du travail, des conceptions du chômage de la part des gouvernements et des politiques économiques adoptées pour le combattre.

La structure industrielle et du marché du travail canadien a beaucoup évolué depuis les années 1940. La structure industrielle du Canada d'aujourd'hui est principalement composée d'industries de services. Le marché du travail est de plus en plus complexe. Les travailleurs mettent plus de temps qu'auparavant pour se retrouver un emploi, les formes d'emploi atypiques prolifèrent et les membres de la population active sans les compétences de base nécessaires dans cette nouvelle économie ont de la difficulté à participer pleinement au marché du travail.

La conception du chômage du gouvernement fédéral et les moyens qu'il utilise pour le combattre ont aussi considérablement changé depuis les années 1940. D'une politique essentiellement keynésienne à une politique de laisser faire, la politique de lutte au chômage a évolué considérablement.

Aujourd'hui, la politique de promotion de l'emploi et de lutte au chômage est devenue plus éclectique, reflétant les multiples dimensions et facettes du problème (promouvoir la demande de biens et services, rendre l'emploi plus payant que les prestations des programmes sociaux, assurer l'adéquation des compétences et des besoins, favoriser la mobilité des travailleurs, réduire les désincitations au travail et les barrières à l'emploi et à l'entrepreneurship, etc.). On assiste aussi à une certaine convergence des approches et des politiques sur le plan international. Les approches prévues à la Partie II de la Loi de l'assurance-emploi s'intègrent et se comprennent dans ce contexte. Elles reflètent la nécessité des programmes d'intervention actives sur le marché de l'emploi visant à favoriser la réduction du chômage et le retour en emploi durable des chômeurs.

Abstract

This document paints a historical picture of the development of the labour market, of how governments saw unemployment and of the economic policies adopted to combat it.

The Canadian labour market and industrial structure have changed a good deal since the 1940s. Today Canada's industrial structure consists mainly of service industries. The labour market is becoming increasingly complex. Workers need more time than before to find another job, non-standard forms of work are increasing and members of the labour force who do not have the basic skills necessary for this new economy have difficulty participating fully in the labour market.

The federal government's view of unemployment and the methods used to combat it have also changed considerably since the 1940s. From an essentially Keynesian outlook to one of laisser-faire, the policy on combatting unemployment has evolved considerably.

Today the policy on promoting employment and combatting unemployment has become more eclectic, reflecting the many dimensions and facets of the problem (promoting demand for goods and services, making employment more profitable than benefits from social programs, ensuring that there is a match between skills and needs, encouraging worker mobility, reducing disincentives to work and barriers to employment and entrepreneurship, etc.). There is also a certain convergence of approaches and policies at the international level. The approaches set out in Part II of the *Employment Insurance Act* fit well into this context. They reflect the need for programs involving active intervention in the job market with a view to reducing unemployment and finding steady employment for unemployed workers.

101-04200/

Remerciements

Les auteurs tiennent à remercier Professeur Gilles Paquet et Monsieur Elias Karagiannis pour leurs commentaires sur une version préliminaire de ce document.

Table des matières

1. Introduction 1

1.1 Objet du document 1

1.2 Organisation du document 1

2. Les années 1940-1970 : l'âge d'or du marché du travail 3

2.1 Principaux moteurs de l'économie et de l'évolution du marché du travail 3

2.2 Les politiques économiques du gouvernement du Canada 5

2.3 Principaux développements sur le plan du marché du travail 7

2.3.1 Urbanisation et industrialisation de la société et de l'économie canadienne

2.3.2 Féminisation du marché du travail

3. Les années 70 10

3.1 Principaux moteurs de l'économie et de l'évolution du marché du travail 10

3.2 Les politiques économiques du gouvernement du Canada 11

3.3 Principaux développements sur le plan du marché du travail 12

3.3.1 Progression de l'entrée des femmes sur le marché du travail

3.3.2 L'arrivée de la génération du baby-boom sur le marché du travail

4. Les années 80 15

4.1 Principaux moteurs de l'économie et de l'évolution du marché du travail 15

4.2 Les politiques économiques du gouvernement du Canada 17

4.3 Principaux développements sur le plan du marché du travail 18

4.3.1 Tendance à la hausse du taux de chômage
4.3.2 Persistance du taux de chômage
4.3.3 Le chômage de longue durée a augmenté
4.3.4 Les disparités régionales en matière de chômage se sont aggravées
4.3.5 Le fardeau du chômage s'est réparti inégalement entre les groupes démographiques

5. Les années 90 22

5.1 Principaux moteurs de l'économie et de l'évolution du marché du travail 22

5.1.1 La récession de 1990
5.1.2 La lutte aux déficits budgétaires

5.2 Les politiques économiques du gouvernement du Canada 24

5.3 Principaux développements sur le plan du marché du travail 26

5.3.1 Croissance tendancielle du chômage
5.3.2 La faible croissance de l'emploi
5.3.3 Les licenciements permanents
5.3.4 Le changement dans les exigences en matière de compétences
5.3.5 L'emploi atypique
5.3.6 Participation au marché du travail

6. Conclusions 30

Bibliographie 31

1. Introduction

1.1 Objet du document

Ce document brosse un portrait historique de l'évolution de l'économie canadienne, de son marché du travail et des conceptions du gouvernement du Canada en matière de lutte contre le chômage. Ce faisant, il met en lumière les modifications structurelles du marché canadien de l'emploi qui se sont produits depuis les années 1940. Le document trace un parallèle entre l'évolution de l'économie et du marché du travail depuis les années 1940 et l'évolution de la conception du chômage et des politiques utilisées par le gouvernement du Canada pour le combattre.

Le portrait exposé dans ce document est loin d'être complet et tend à se concentrer sur les éléments de l'évolution du marché du travail qui ont conduit à la nécessité pour le gouvernement du Canada de recourir à des politiques actives de main-d'œuvre pour combattre le chômage ou en atténuer les effets. Nous avons utilisé les informations en notre possession qui consiste en plusieurs documents publics qui à notre avis relatent fidèlement les développements économiques au Canada depuis les années 1940. Dans plusieurs cas nous présentons des extraits tirés directement des documents publics pour décrire les phénomènes et développements exposés dans ce document.

Dans ce document nous utilisons de nombreuses statistiques qui proviennent de plusieurs sources qui malheureusement ne sont pas toutes strictement comparables, en particulier en ce qui concerne les statistiques portant sur la période avant 1976. Par conséquent, il est probable que les statistiques rapportées dans ce document diffèrent de ce que l'on pourrait trouver à partir d'autres sources d'information, mais dans tous les cas, nous croyons que les statistiques utilisées reflètent bien les phénomènes qu'elles décrivent et que l'utilisation d'autres sources ne changerait pas les descriptions que nous en avons fait.

1.2 Organisation du document

Le reste du document est organisé de la façon suivante. L'évolution de l'économie et du marché du travail depuis les années 40 est présentée en quatre sous-périodes : les années 1940 à 1970, les

années 70, les années 80 et les années 90. En ce qui concerne les années 1990, nous avons choisi de discuter de la période de 1990 à 1995, soit la période qui a mené à la réforme de 1996 du programme d'assurance-emploi. Pour chacune des sous-périodes, nous discutons des principaux moteurs de l'économie et de l'évolution du marché du travail, des politiques économiques du gouvernement du Canada en matière de chômage et des moyens qu'il a utilisés pour le combattre ou en atténuer les effets, et nous présentons ce que nous croyons avoir été les principaux développements sur le plan du marché du travail.

2. Les années 1940-1970 : l'âge d'or du marché du travail canadien

2.1 Principaux moteurs de l'économie et de l'évolution du marché du travail

L'ampleur de l'effort économique déployé durant et après la Seconde Guerre mondiale a été telle qu'en moins de dix ans, l'économie canadienne s'est fort industrialisée. Le niveau élevé de l'activité économique depuis la fin de la guerre a fait en sorte que l'emploi aussi bien que le revenu national se sont maintenus à des niveaux élevés. Les paragraphes qui suivent, tirés de l'Annuaire du Canada de 1948-1949, décrivent bien certains des facteurs qui ont contribué au maintien de l'emploi et du revenu durant l'après-guerre.

Une augmentation des placements en biens-capitaux – Les mises de fonds dans les biens-capitaux et dans la construction de logements augmentent rapidement immédiatement après la guerre. Il s'ensuit une forte demande de matériaux de construction et de machinerie pour outiller les usines et construire des maisons et autres immeubles. Les facteurs qui ont déterminé les dépenses de capital sont le besoin général de facilités supplémentaires de production et des besoins de renouvellement fortement accumulés, les perspectives favorables du marché, la disponibilité de fonds de placement créée par les épargnes de guerre et le revenu courant, et un marché monétaire plutôt favorable aux porte-feuillistes.

Une augmentation des dépenses personnelles en biens et services – Les dépenses personnelles en biens et services ont également beaucoup augmenté dans la période juste après la fin de la guerre. Une partie importante de l'augmentation découle des achats plus volumineux de biens de consommation durables tels que les automobiles, les accessoires et les garnitures de maison. La puissance d'achat qui a donné à la demande des consommateurs son efficacité procède des épargnes personnelles faites durant la guerre et d'un revenu courant croissant, tant chez les travailleurs rémunérés que non rémunérés. Au cours de l'après-guerre, le revenu personnel s'est augmenté de versements accrus de la part des gouvernements sous forme de nouvelles prestations de sécurité sociale et de certains paiements non périodiques tels que les indemnités aux anciens combattants et le remboursement de la portion d'épargnes obligatoires de l'impôt sur le revenu.

Le maintien d'un volume élevé d'exportation de biens et de services – La majeure partie des exportations canadiennes de denrées durant la guerre, en dehors des vivres et de certains produits non spécialisés, se composaient de munitions et de matériel de guerre produits en série mais qui ne furent plus demandés après la fin des hostilités. L'alimentation du marché d'exportation après la guerre supposait donc une vaste transformation de la production et, dans les circonstances, il est remarquable que la valeur annuelle des exportations canadiennes durant la période de transition ne soit jamais tombée plus bas que les deux tiers de celle de 1944, année de guerre où elle a atteint son point culminant. Les achats que les pays dévastés ont faits au Canada après la guerre ont été soutenus par des crédits considérables à l'exportation que leur a accordés le gouvernement canadien et le gouvernement des États-Unis en vertu du Programme de rétablissement de l'Europe.

Si, cependant, les trois facteurs ci-dessus mentionnés, placements accrus, dépenses accrues pour la consommation et exportations considérables, ont contribué à une demande de biens et services qui a assuré à l'emploi et au revenu des niveaux élevés, par contre, la forte augmentation de la demande de biens et de services au cours de la période de transition n'a pas eu que des aspects positifs. Elle a fort intensifié la pression inflationniste exercée sur l'économie canadienne à un moment où celle-ci n'était pas encore entièrement revenue à la production civile. Elle a contribué en même temps au problème du change étranger en faisant augmenter le niveau des importations en provenance des États-Unis. Une diminution des dépenses annuelles du gouvernement en biens et services d'environ 60 pour cent durant la même période, ajoutée à un budget excédentaire plutôt que déficitaire, a exercé une influence restrictive sur les puissances inflationnistes, tandis que le relâchement graduel des régies générales de temps de guerre et le maintient de certaines régies importantes ont empêché les pressions inflationnistes de se faire sentir dans toute leur force sur l'économie. (Bureau fédéral de la statistique, 1948-49, pp. xxxi-xxxiv)

La période de croissance économique phénoménale qui avait débuté en 1945 se poursuivit pendant une douzaine d'années. En 1957, l'économie amorça sa plus grave récession depuis la guerre. L'investissement privé a commencé à diminuer au quatrième trimestre de 1957 et a continué de baisser jusqu'en 1962. Les trois facteurs principaux de la baisse de l'activité économique en 1957 sont le ralentissement de l'investissement en capital des entreprises, une

baisse des exportations et l'utilisation des importants inventaires accumulés pour satisfaire la demande finale au détriment de la production. Le taux de chômage, de l'ordre de 3 à 4 pour cent dans la majeure partie des années 1950, grimpa à plus de 7,0 pour cent 1958 (Bureau fédéral de la statistique, 1959).

Bien que les années 1960 aient débuté par une accalmie dans l'économie canadienne, les vents économiques favorables qui soufflaient depuis la guerre reprirent bientôt et l'économie commença à prospérer de nouveau. À la fin des années 1960, l'économie fonctionnait au-delà de sa capacité, notamment à cause de l'effort de guerre américain (Guerre du Vietnam). Pour l'ensemble du pays, les statistiques sont remarquablement bonnes. La croissance de l'économie a atteint plus de 5 pour cent par an en moyenne tandis que le taux d'inflation annuel restait inférieur à 3 pour cent pour la majeure partie des années 1960 (Hunter, 1993).

2.2 Les politiques économiques du gouvernement du Canada

La politique économique du gouvernement du Canada au cours de cette période s'inspirait des théories développées par le célèbre économiste J.M. Keynes selon lequel le niveau de l'emploi (ou du chômage) était fonction du niveau du revenu national; le chômage était considéré comme le résultat d'un niveau insuffisant de la demande globale. Les politiques du marché du travail qui visent plutôt à améliorer les mécanismes d'ajustement du marché du travail n'étaient donc pas privilégiées pour combattre le chômage. Cette conception du chômage est demeurée présente jusqu'à la fin des années 1950.

La stratégie d'intervention fédérale de l'époque pour remédier au chômage reposait plutôt sur une politique macro-économique orientée vers une stabilisation des revenus et de l'emploi. La politique de stabilisation des revenus et de l'emploi opère à travers les différents éléments qui influencent les composantes de la demande globale : consommation privée, investissement, demande étrangère, demande publique. Ces politiques de stabilisation sont des mesures qui visent généralement à laisser l'organisation de la production aux marchés et aux entreprises privées (Bellemare et Poulin Simon, 1983).

La stratégie d'intervention du gouvernement du Canada privilégie l'utilisation de programmes de sécurité du revenu, une politique de faibles taux d'intérêt et des mesures d'aides financières aux particuliers dans le domaine du logement. Par exemple, le gouvernement du Canada verra à

augmenter la consommation en adoptant des mécanismes de transferts de revenus comme l'assurance-chômage, les pensions de vieillesse, les programmes d'aide sociale ou encore en diminuant les impôts (Bellemare et Poulin Simon, 1983). La Loi sur l'assurance-chômage de 1940 et la Loi de 1955 (qui venait bonifier la Loi de 1940) s'inscrivent parmi les instruments utilisés par le gouvernement du Canada pour stabiliser les revenus en périodes de ralentissement économique.

À la suite de la récession de 1957-1958, période où le taux de chômage a grimpé au-dessus de 7 pour cent, le gouvernement du Canada a appliqué une nouvelle politique économique qui reposait sur une conception différente du chômage. Bellemare et Poulin Simon (1986) décrivent cette conception comme étant l'approche « institutionnaliste » au chômage. Selon cette approche, le chômage ne découle pas particulièrement d'une insuffisance de la demande globale mais plutôt de l'incapacité du système de marché à répondre efficacement et rapidement aux évolutions de la structure géographique de la production et de la demande suite à des changements dans les goûts des consommateurs, à la relocalisation du capital, à des changements d'ordre technologique et professionnel. Si le problème est de nature structurelle, la demande globale peut être suffisamment élevée mais le marché du travail sera incapable d'y répondre adéquatement, même en présence d'une main-d'œuvre inemployée. Peuvent alors survenir des pénuries de personnel qualifié dans tel ou tel secteur économique, profession ou région. Dans ce cas, une politique keynésienne de stimulation de la demande globale au moyen de mesures macro-économiques peut créer des goulots d'étranglement et entraîner des pressions inflationnistes.

À l'instar du chômage keynésien, le chômage d'origine institutionnelle est aussi de nature involontaire. Pour y remédier, des mesures spécifiques doivent être adoptées telle une politique active du marché du travail combinée à une stimulation de la demande globale. C'est le début des politiques gouvernementales en matière de main-d'œuvre au Canada (Campbell 1991). Après une période de gestations, de 1960 à 1966, le gouvernement du Canada accentua l'utilisation des programmes de formation professionnelle et du service de placement pour lutter contre le chômage structurel.

2.3 Principaux développements sur le plan du marché du travail

2.3.1 Urbanisation et industrialisation de la société et de l'économie canadienne

Au moment de la confédération de 1867, la population du Canada était essentiellement rurale. Il n'y avait pas de grandes villes telles que nous les connaissons aujourd'hui et près de 85 pour cent de la population vivaient sur des fermes ou dans les villages. À la fin des années 1960, la taille de la population canadienne avait sextuplé et le taux d'urbanisation avait atteint 76 pour cent. De plus, 42 pour cent de la population habitait dans des villes de 100,000 habitants ou plus ou dans des grandes régions métropolitaines. L'urbanisation s'est traduite par un déplacement de l'activité économique des activités agricoles vers l'industrie et les services (Ostry et Zaidi, 1979).

Le principal changement dans la composition industrielle de l'économie canadienne entre les années 1940 et 1970 a été le déclin du secteur agricole, particulièrement après 1941. En 1941, près de 26 pour cent de la population active canadienne œuvrait dans le secteur agricole. Trente ans plus tard, à la fin des années 1960, le secteur agricole n'occupait plus que 6 pour cent de la population active (Ostry et Zaidi, 1979, tableau V-1). Le déclin de l'emploi dans le secteur agricole est à la fois le résultat d'une augmentation substantielle de la productivité entraînée par la mécanisation des tâches, l'accroissement de la taille des fermes et l'amélioration des engrais et des semences et d'une faible croissance de la demande pour les produits agricoles.

Le déclin de l'emploi dans le secteur agricole a modifié la composition de la population active canadienne de façon remarquable au cours de cette période. L'évolution de la population active au cours de cette période a été caractérisée par un déplacement marqué des professions dites de cols bleus (travailleurs manuels du secteur manufacturier, mécaniciens, travailleurs de la construction, manœuvres etc.), plus manuelles et requérant peu de qualification et de formation, vers des professions dites de cols blancs (propriétaires rentiers, gestionnaires, professionnels, commis, vendeurs, agents d'assurance etc.). Les années 1940 constituent la ligne de démarcation dans la transformation de la composition professionnelle de la population active du pays. En 1951, pour la première fois dans l'histoire du Canada, le recensement rapportait un nombre de travailleurs dans des professions du secteur primaire (agriculteurs, pêcheurs, chasseurs, trappeurs, bûcherons, mineurs, etc.) plus bas que le nombre de travailleurs de types cols bleus :

l'âge de l'industrialisation était arrivé ! Mais le recensement de 1951 rapportait également un plus grand nombre de travailleurs dans des professions de types cols blancs que de travailleurs de types cols bleus. Ensemble, les professionnels, gérants, commis et vendeurs formaient le plus grand groupe professionnel de la population active. L'ère postindustrielle était déjà commencée (Ostry et Zaidi, 1979, tableau V-3).

Soulignons que ces nombreux changements impliquent que les travailleurs s'adaptent constamment aux besoins des employeurs. À mesure que les compétences requises pour participer activement au marché du travail changent, les individus tentent d'acquérir ces compétences pour combler ainsi les besoins des employeurs. Mais ce mécanisme d'ajustement n'est pas parfait et loin d'être instantané. Par conséquent, il peut arriver des pénuries ou des surplus de certains types de main-d'œuvre qui peuvent se traduire sur le marché du travail par des postes demeurant vacants pour de longues périodes, des travailleurs possédant des compétences devenues désuètes, des travailleurs en chômage pour de longues périodes et des changements au niveau des salaires de certains types de professions par rapport aux autres professions. Les changements profonds qui se sont produits sur le marché du travail canadien entre les années 1940 et 1970 nécessitaient donc une main-d'œuvre de plus en plus de qualité et de plus en plus flexible.

Le mouvement des gens hors des fermes (principalement des jeunes, i.e., des nouveaux venus sur le marché du travail non-agricole) pendant les années 1950 et 1960 a largement contribué à alimenter la demande croissante de main-d'œuvre d'après guerre. Ce déplacement de main-d'œuvre, l'immigration internationale et l'augmentation de l'activité des femmes sur le marché du travail, ont contribué de façon importante à enrayer les pénuries de nouvelle main-d'œuvre au cours de la période de rapide expansion des années 1950 de sorte que les difficultés d'ajustement sur le marché du travail qu'on aurait pu présager en raison de l'importante transformation de la composition industrielle et professionnelle du marché du travail ont été relativement faibles. (Ostry et Zaidi, 1979).

2.3.2 Féminisation du marché du travail

De nombreuses femmes sont entrées sur le marché du travail pendant la guerre ou sont passées d'emplois faiblement rémunérés dans le secteur domestique ou le secteur des services à des

emplois bien payés dans le secteur manufacturier. Par exemple, on a estimé que le pourcentage de femmes dans l'industrie aéronautique était passé de 3 pour cent en 1939 à près de 30 pour cent en 1944 (Hunter, 1993). De très nombreuses femmes quittèrent leur emploi après la guerre pour fonder une famille, c'était le début du baby-boom. Entre 1945 et 1946 on a estimé que le nombre de femmes employées dans des industries non agricoles avait chuté de plus de 300,000 ou 25 pour cent alors que le nombre d'emploi des hommes dans les mêmes industries avait augmenté de près de 500,000 ou 18 pour cent.

À partir des années 1960, la participation des femmes au marché du travail amorça une montée spectaculaire. De 1911 à 1951, le taux d'activité des femmes (pourcentage des femmes en âge de travailler sur le marché du travail) prenait en moyenne huit ans pour augmenter d'une unité de pourcentage. En 1951, le taux d'activité des femmes se situait à environ 24 pour cent alors qu'il était de 19 pour cent en 1911, une augmentation de 5 unités de pourcentage en 40 ans. Dix ans plus tard, en 1961, le taux d'activité des femmes grimpait de 5 unités de pourcentage et se situait à près de 30 pour cent. À la fin des années 1960, il avait grimpé de dix unités de pourcentage additionnelles, à près de 40 pour cent (Ostry and Zaidi, 1979, tableau II-1).

L'augmentation du taux d'activité des femmes pendant la période des années 1960 à 1970 reflétait dans une large mesure l'augmentation du nombre de femmes mariées qui participaient au marché du travail. Par exemple, le taux d'activité des femmes célibataires pendant les années 1960 est demeuré sensiblement le même tout au long de la période. Il était de 51,9 pour cent en 1960 et de 49,2 pour cent en 1970. Au cours de la même période, le taux d'activité des femmes mariées avait beaucoup augmenté, passant de 19,0 pour cent en 1960 à 32,5 pour cent en 1970 (Ostry et Zaidi, 1979, tableau II-6).

La participation croissante des femmes sur le marché du travail a changé la composition du chômage considérablement. Avant leur entrée massive sur le marché du travail, le taux de chômage des femmes était inférieur à celui des hommes. À la fin des années 1960, le taux de chômage des femmes avait rejoint celui des hommes (Ostry et Zaidi, 1979, tableau VI-2).

3. Les années 70

3.1 Principaux moteurs de l'économie et de l'évolution du marché du travail

Hunter (1993) disait que le climat économique des années 1970 était tout aussi varié et instable qu'une journée de fin d'hiver où le bulletin météorologique de la journée annonce : « ... *temps clair et ensoleillé le matin, puis couvert avec des averses de neige, risque de grêlons ou de pluie verglaçante suivie de pluie.* »

Hunter (1993) décrit l'évolution de la conjoncture économique des années 1970 comme ayant été forte, soit plus de 4 pour cent par an en moyenne, mais avec des écarts annuels considérables de part et d'autres de cette moyenne, de 1,2 pour cent au minimum à 7,5 pour cent au maximum. Le chômage fluctua également, se situant entre 5,3 pour cent et 8,4 pour cent au cours de cette période. Cependant, le taux de 8,4 pour cent atteint en 1978 représentait un nouveau record pour l'après-guerre. La croissance de l'indice des prix à la consommation qui mesure l'inflation varia aussi considérablement au cours de cette période, soit de 2,9 pour cent à 10,9 pour cent. Le taux d'inflation de 10,9 pour cent atteint en 1974 n'a été dépassé qu'une seule fois auparavant au cours de l'après-guerre, soit en 1948.

Au début de la décennie, l'inflation est maîtrisée, l'inflation n'étant que de 3,3 pour cent en 1970. Le gouvernement du Canada est attentif à la fois à l'inflation et au chômage mais jusqu'en 1974-1975, ses politiques tendent un peu plus à enrayer le chômage que l'inflation en raison des milliers de jeunes de la génération du baby-boom qui inondaient le marché du travail à la recherche d'emplois d'été et d'emplois à temps plein.

Cependant, en 1974 et 1975, la hausse des prix du pétrole de l'OPEP et divers autres facteurs firent augmenter l'inflation à plus de 10 pour cent par année, causant un émoi dans la population. En septembre 1975, le gouverneur de la Banque du Canada annonça que dorénavant la Banque chercherait à réduire l'inflation en contrôlant rigoureusement la masse monétaire. Peu après, le gouvernement s'allia au gouverneur dans sa lutte contre l'inflation en présentant un programme anti-inflation comprenant notamment un contrôle des dépenses gouvernementales, des politiques structurelles sur l'approvisionnement énergétique et une réglementation des prix et des revenus.

Une fois les politiques anti-inflationnistes bien en place, l'inflation se mit à décliner passant de 10,8 pour cent en 1975 à 7,5 pour cent en 1976, mais en contrepartie, le taux de chômage s'accrût passant de 5,3 pour cent en 1974 à un sommet de 8,4 pour cent en 1978. Hunter, 1993, pp. 221-223).

3.2 Les politiques économiques du gouvernement du Canada

Durant toute la période 1945-1975, le chômage au Canada est généralement considéré comme involontaire et l'intervention de l'État est jugée essentielle pour stimuler la demande globale et l'emploi. Mais depuis la fin des années 1950, l'approche institutionnaliste du chômage selon laquelle il fallait combiner la politique de stabilisation par des politiques active du marché du travail a fait son chemin. Cependant, selon plusieurs analystes, les deux thèses du chômage populaires depuis la fin de la Seconde Guerre sont carrément remises en cause au milieu des années 1970 (Bellemare et Poulin Simon,1986 et Campbell, 1991). La philosophie du laisser-faire en matière de chômage qui tire ses racines de la pensée économique libérale devient le dogme dominant. Les tenants du laisser-faire croient que les anticipations inflationnistes des agents économiques rendent inefficaces les politiques macro-économiques de stabilisation de l'emploi; celles-ci ne feraient qu'alimenter l'inflation plutôt que de réduire le chômage. La thèse du chômage structurel est très bien évoquée par Bellemare et Poulin Simon (1986).

> Ces derniers [les travailleurs] recherchent et acceptent un emploi en autant que les gains monétaires qu'ils en retireront soient supérieurs à ce qu'ils reçoivent de l'assurance-chômage ou de l'aide sociale. Les programmes de transferts de revenus adoptés depuis la dernière guerre réduisent les coûts de recherche d'emploi et contribuent à augmenter la durée et l'instabilité de la main-d'œuvre. Une partie du chômage serait le résultat de ces comportements rationnels. De plus, cette tendance est renforcée parce que la composition démographique du marché du travail a changé au cours des dernières décennies : le nombre de jeunes et de femmes a augmenté.
>
> *Bellemare et Poulin Simon, 1986, p. 192*

Certains facteurs d'offre et les programmes sociaux peuvent contribuer ainsi, selon cette thèse, à faire augmenter le chômage. Situation qui ne peut être corrigée par les politiques traditionnelles macro-économiques ou celles du marché du travail. L'État et les travailleurs eux-mêmes sont généralement considérés comme les principaux responsables du chômage élevé. Les politiques proposées s'adressent donc à eux.

Bellemare et Poulin Simon (1986) résument la stratégie de la politique économique du gouvernement du Canada d'alors en quatre points. Une politique monétaire restrictive assortie d'une réduction de l'expansion de la masse monétaire; des dépenses publiques neutres par rapport au cycle, c'est-à-dire, que les dépenses publiques devront croître au même rythme que la moyenne du produit national brut à travers le cycle; une politique de contrôle des salaires et des prix; et des politiques structurelles visant à corriger les désincitations au travail. Les objectifs visés par les stratégies au niveau du marché du travail étaient la réduction des coûts de l'assurance-chômage et de l'aide sociale, l'exercice d'un meilleur contrôle des fraudeurs de l'assurance-chômage, la protection de l'incitation au travail de certains groupes de chômeurs, en particuliers les chômeurs chroniques et ceux qui doivent faire appel à l'aide sociale (Bellemare et Poulin Simon (1986)). Les modifications à la Loi sur l'assurance-chômage de 1975 et 1978 s'inscrivent dans cette stratégie, notamment, l'augmentation de la durée maximale d'exclusion des prestataires qui démissionnaient volontairement sans motif valable en 1975, de même que le resserrement de la norme d'admissibilité et la réduction de la durée des prestations en 1978.

3.3 Principaux développements sur le plan du marché du travail

Les principaux événements sur le marché du travail au cours des années 1970 ont été la poursuite de l'augmentation de la participation des femmes sur le marché du travail et l'arrivée d'une masse de jeunes issus de la génération du baby-boom.

3.3.1 Progression de l'entrée des femmes sur le marché du travail

Le taux d'activité des femmes qui avait atteint 40 pour cent à la fin des années 1960 a poursuivi sa croissance pour se chiffrer à près de 50 pour cent à la fin des années 1970. Au cours de cette période l'augmentation du taux d'activité a été marquée tant chez les femmes célibataires que chez les femmes mariées et pour tous les groupes d'âge, à l'exception des femmes âgées de 55 ans et plus pour qui le taux d'activité est demeuré relativement stable au cours de cette période. Dans les années 1960, l'augmentation du taux d'activité des femmes se concentrait principalement chez les femmes mariées (Ostry et Zaidi, 1989, tableau II-6).

La disparition progressive des barrières sociales à la participation des femmes sur le marché du travail, particulièrement des femmes mariées, le déclin du taux de natalité, la croissance de l'urbanisation de la population, l'amélioration de la technologie dans le domaine des appareils

ménagers et de développement de substituts commerciaux à de nombreuses tâches ménagères comme le nettoyage à sec, les repas congelés et la restauration, la tendance à la baisse de la semaine de travail et la croissance rapide de l'emploi à temps partiel sont parmi les nombreux facteurs ayant favorisé la venue des femmes sur le marché du travail en leur offrant de plus en plus la possibilité de combiner tâches ménagères et travail (Ostry et Zaidi, 1979).

Un autre facteur non négligeable de la croissance du taux d'activité des femmes est l'amélioration croissante du niveau de scolarité de ces dernières car la participation à la population active est fortement influencée par le niveau de scolarité. En général, les taux de participation augmentent sensiblement avec les niveaux de scolarité. Par exemple, au milieu des années 1970, environ le quart des femmes qui n'avaient pas complété leur diplôme d'études secondaires participaient à la population active alors que près de la moitié de celles qui avaient complété leurs études secondaires et près de 70 pour cent de celles qui avaient un diplôme universitaire participaient à la population active. En 1945 environ une inscription universitaire sur cinq était faite par des femmes. Trente ans plus tard, au milieu des années 1970, plus de 40 pour cent des inscriptions universitaires étaient faites par des femmes (Statistique Canada, 1983, séries W340-357).

Sur le plan du chômage, les années 1970 ont été mauvaises pour les femmes. Dans les années 1970, le taux de chômage des femmes s'est grandement détérioré comparativement à celui des hommes. Au début de la décennie, le taux de chômage des femmes était légèrement plus élevé que le taux de chômage des hommes (5,8% pour les femmes contre 5,7% pour les hommes). Au cours des années 1970, l'écart entre le taux de chômage des femmes et celui des hommes n'a cessé de s'accroître. Le taux de chômage des femmes était de 1,3 unités de pourcentage supérieur à celui des hommes en 1975, et 2,1 unités de pourcentage supérieur à la fin des années 1970.

La libéralisation de l'assurance-chômage en 1971 qui a fait augmenter le taux de participation des femmes à la population active mais qui a aussi réduit le coût individuel du chômage et de la recherche d'emploi et le fait que l'on retrouve une grande concentration de la population active féminine dans quelques professions créant ainsi un surplus de main-d'œuvre féminine dans ces

professions font parties des facteurs avancés pour expliquer la hausse du taux de chômage des femmes relativement à celui des hommes dans les années 1970 (Ostry et Zaidi, p. 153).

3.3.2 L'arrivée de la génération du baby-boom sur le marché du travail

L'autre développement majeur sur le marché du travail fut l'entrée massive des jeunes de la génération du baby-boom sur le marché du travail qui a atteint son apogée au milieu des années 1970. L'entrée des jeunes (15 à 24 ans) de la génération du baby-boom a contribué pour 40 pour cent de la croissance de la population active totale entre 1970 et 1974 et 30 pour cent de la croissance de la population active totale pour l'ensemble des années 1970. Les jeunes de 15 à 24 ans représentaient 23 pour cent de la population active totale au début des années 1960. Au sommet de l'entrée de la génération du baby-boom dans la population active en 1974, les jeunes de 15 à 24 ans représentaient 28 pour cent de la population active totale.

En raison de leur entrée en grand nombre sur le marché du travail dans les années 1970 et au peu d'expérience qu'ils possèdent sur le marché du travail, les jeunes ont subi un accroissement considérable de leur chômage pendant les années 1970. Pendant les années 1950 et 1960, le taux de chômage des jeunes dépassait le taux de chômage d'ensemble de moins de 3 unités de pourcentage. Dans les années 1970, le taux de chômage des jeunes a été en moyenne 4,4 unités de pourcentage supérieur au taux de chômage d'ensemble et a atteint un écart maximal de 6,2 unités de pourcentage (ou 76 pour cent d'écart) avec le taux de chômage d'ensemble en 1977 alors qu'il se chiffrait à 14,2 pour cent.

4. Les années 80

4.1 Principaux moteurs de l'économie et de l'évolution du marché du travail

Le principal événement des années 1980 sur le plan de l'activité économique fut sans aucun doute la récession de 1981-1982. L'annuaire du Canada de 1985 relate les faits marquants qui ont mené l'économie canadienne dans la récession la plus sévère et la plus longue de son histoire depuis la Seconde Guerre mondiale comme étant les suivants.

La performance économique du Canada au début des années 1980 a été largement influencée par les mouvements inflationnistes des années 1970. À cause de l'inquiétude croissante que soulevait l'inflation, les entreprises ont hâté l'exécution de leurs projets d'investissement avant que les taux d'intérêt et les frais de construction n'augmentent davantage. Lorsque les pressions inflationnistes se sont atténuées en 1981, les dépenses en immobilisations dans certains secteurs, dont l'exploitation forestière, ont commencé à ralentir ou à diminuer. Le progrès des investissements dans les dernières années 1970 et au début des années 1980 a été une source majeure de création d'emplois, de sorte que l'emploi a continué de croître à un rythme annuel de plus de 2,5 pour cent jusqu'en 1980 et 1981.

Malgré la progression de l'emploi, les dépenses des consommateurs ne se sont pas accrues à des taux comparables à ceux observés lors des expansions économiques précédentes. Entre 1977 et 1981, la plus forte croissance annuelle réelle (c'est-à-dire corrigée de l'inflation) des dépenses de consommation s'est établie à 2,6 pour cent, soit un chiffre beaucoup moindre que la croissance annuelle moyenne de 6 pour cent qui s'était produite au cours des périodes d'expansion des années 1950-1976.

Par suite de la persistance de la psychologie inflationniste dans les années 1980, les emprunteurs se montraient plus enclins à emprunter, tandis que les épargnants hésitaient de plus en plus à épargner. Pour obtenir plus d'argent, les emprunteurs ont alors été forcés d'offrir aux épargnants des taux d'intérêt plus élevés. C'est là une des principales raisons de la brusque hausse des taux d'intérêt dans les années 1980.

Devant l'inflation persistante, les autorités monétaires du Canada et d'autres pays industrialisés résolurent de juguler l'inflation. Par conséquent, à la fin de 1979, la Réserve fédérale des États-Unis annonçait qu'elle entendait porter plus d'attention au contrôle de la croissance de la masse monétaire qu'au freinage des fluctuations des taux d'intérêt. Durant cette période, la faiblesse du dollar canadien vis-à-vis du dollar américain a donné lieu à une politique monétaire canadienne beaucoup plus restrictive que celle des États-Unis. Les conditions du marché des changes et une politique monétaire plus rigoureuse de la part de la Banque du Canada ont entraîné une forte augmentation de la différence des taux d'intérêt entre le Canada et les États-Unis.

La volatilité des taux d'intérêt a été le principal facteur de fluctuation de l'activité économique dans la première partie des années 1980. À la fin de 1979 jusqu'au début de 1980, période où la croissance de la masse monétaire a ralenti et les taux d'intérêt ont flambé, l'économie canadienne est entrée en récession. Le ralentissement de l'économie a été amené par les secteurs sensibles au loyer de l'argent, entre autres la construction résidentielle, les biens de consommation durables et les exportations de marchandises.

Au printemps 1980, les taux d'intérêt ont chuté. Ensuite, la masse monétaire s'est accrue fortement et l'inflation a paru s'accroître de nouveau. En conséquence, de la fin de 1980 au milieu de 1982, la Réserve fédérale et la Banque du Canada ont toutes deux restreint la croissance monétaire, et les taux d'intérêt en Amérique du Nord ont alors atteint des sommets historiques. La persistance des taux d'intérêt élevés a, à son tour, replongé l'économie canadienne en pleine récession dans la seconde moitié de 1981. Au Canada, cette récession s'est révélée plus profonde, plus généralisée et plus longue que toutes les récessions postérieures à la Seconde Guerre mondiale survenues à cette date.

En 1982, quand il est apparu que l'inflation allait être maîtrisée, la Réserve fédérale américaine et la Banque du Canada ont permis à la masse monétaire de s'accroître rapidement. L'accélération de la croissance de la masse monétaire et la faiblesse de la demande de capitaux due à la récession ont eu pour effet commun de contribuer à une baisse considérable des taux d'intérêt en Amérique du Nord. La contraction des taux d'intérêt a alors fortement stimulé les secteurs de l'économie sensibles au loyer de l'argent, entre autres le commerce des biens de consommation durables et la construction résidentielle. En outre, l'économie américaine s'est

vigoureusement redressée en 1983, ce qui a permis aux exportations canadiennes de s'intensifier considérablement. L'essor de ces secteurs a aidé l'économie du Canada à sortir de la récession et à reprendre pied en 1983. Elle a continué de croître pour le restant des années 1980 (Bureau fédérale de la statistique, 1985, pp. 782-785).

4.2 Les politiques économiques du gouvernement du Canada

L'application de la nouvelle philosophie en matière de chômage adoptée au milieu des années 1970 se poursuit dans les années 1980. Les développements en cette matière dans les années 1980 consisteront principalement en des pressions émanant de rapports de Commissions venant appuyer la thèse selon laquelle il fallait réduire considérablement les désincitatifs au travail que généraient le programme d'assurance-chômage. De plus en plus au cours des années 1980, on est convaincu que le programme d'assurance-chômage augmente le chômage et qu'il faut le réformer. Cette conviction a d'ailleurs été renforcée par la publication de nombreuses études économiques entre le milieu des années 1970 et la fin des années 1980 qui concluaient que le programme d'assurance-chômage et plus particulièrement la réforme de 1971 du programme avait contribué à l'augmentation du chômage au Canada[1].

Les trois principaux rapports produits à cet effet sont le rapport de la Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (La Commission Macdonald) soumit au gouvernement du Canada en 1985, la Commission royale sur l'emploi et le chômage (la Commission House) crée par le gouvernement de Terre-Neuve au début de 1985 et la Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (la Commission Forget) créé également en 1985 par le gouvernement du Canada.

Les trois rapports concluaient qu'il serait difficile de réduire le chômage sans créer d'inflation supplémentaire à moins de modifier radicalement les programme nationaux d'assurance-chômage et de sécurité du revenu. Hunter (1993) rapporte les convictions que les trois rapports partageaient. Notamment :

1. Les politiques gouvernementales, en particulier les politiques d'assurance-chômage et de création d'emploi nuisaient à l'efficacité du marché du travail et freinaient son adaptation à l'évolution de la conjoncture économique intérieure et internationale.

[1] Notamment, Grubel et al. (1975a), Lazar (1978), McCallum (1987), Miller (1987), Fortin (1988) et Keil et Simons (1990).

2. Les politiques visant à combattre le chômage régional, tels les prestations de prolongation fondées sur le taux de chômage régional et les projets de créations d'emploi, ne marchaient pas et ne faisaient en fait qu'exacerber le problème par l'effet qu'elles avaient sur l'attitude et le comportement des travailleuses et des travailleurs ainsi que des employeurs.
3. Le Régime d'assurance-chômage devait revenir à son rôle initial de régime d'assurance-sociale mais ne pas se mêler de complément ou de soutien du revenu, cette initiative devant révéler d'une forme de revenu annuel garanti.

Hunter, 1993, p. 387.

4.3 Principaux développements sur le plan du marché du travail

Dans les années 1980, on décèle des transformations structurelles importantes sur le marché du travail tant sur le plan de l'emploi que du chômage.

Sur le plan de l'emploi, des changements dans la structure et les formes d'emploi se sont produits. En particulier, il s'est produit un phénomène de polarisation de l'emploi entre « bons » et « mauvais » emplois (Conseil économique du Canada (1991a)). D'un coté, des « bons » emplois amenés par l'explosion de l'information et à l'internationalisation de l'activité économique, et qui ont contribué à alimenter la demande de main-d'œuvre sans cesse plus scolarisée et qualifiée. De l'autre coté, des « mauvais » emplois offrant une rémunération inférieure et une plus grande précarité d'emploi et de revenus. Ces « mauvais » emplois sont souvent caractérisés par des formes de travail « atypiques » tels que l'emploi à temps partiel, l'emploi à court terme et l'emploi temporaire, le travail pour une entreprise de main-d'œuvre temporaire et le travail à son propre compte. Selon les estimations du Conseil économique du Canada, l'ensemble de ces emplois « atypiques » formait près de 30 pour cent de l'emploi total en 1989 et à l'origine de près de 44 pour cent de la croissance de l'emploi dans les années 1980 (Conseil économique du Canada, 1991).

Les facteurs qui ont contribué à la croissance des emplois « atypiques » sont reliés aux changements dans la composition de la population active (notamment, l'entrée massive des jeunes de la génération du baby-boom et des femmes sur le marché du travail), à la structure industrielle (notamment, l'augmentation de la part des services dans l'économie canadienne) et par les conditions défavorables du marché du travail au cours des années 1970 et 1980.

Selon le Conseil économique du Canada (1991a), plus des trois quarts de ces emplois se retrouvent dans le secteur des services, plus de la moitié sont occupés par des femmes et plus de 40 pour cent sont occupés par des jeunes.

Sur le plan du chômage, le marché du travail canadien se caractérise par une tendance à la hausse du taux de chômage; la persistance d'un chômage élevé; une partie croissante des chômeurs faisant face à la sombre perspective d'un chômage de longue durée; des écarts entre les régions en matières de chômage qui se sont creusés; et un fardeau du chômage réparti de façon inégale entre les divers groupes démographiques (Conseil économique du Canada, 1991).

4.3.1 Tendance à la hausse du taux de chômage

Le taux de chômage global n'a cessé de s'accroître décennie après décennie depuis la Seconde Guerre mondiale. Dans les années 1940, le taux de chômage a été en moyenne de 2 pour cent. Il est monté à 4 pour cent dans les années 1950 et à 5 pour cent dans les années 1960. Au cours des années 1970, il a atteint 6,7 pour cent et s'est établi à 9,4 pour cent en moyenne dans les années 1980 (Conseil économique du Canada, 1991).

4.3.2 Persistance du taux de chômage

Le chômage a non seulement eu tendance à monter au cours des 30 dernières années, mais il a aussi été persistant, c'est-à-dire qu'il met beaucoup de temps à baisser pendant les périodes de reprises et de croissance économique. Pendant la crise des années 1930, le taux de chômage a mis dix ans à descendre à son niveau d'avant la crise. Au cours des récessions de 1957-1958 et de 1981-1982, il n'est revenu aux niveaux antérieurs à la récession qu'après sept ans de croissance économique ininterrompue.

Le chômage compte deux composantes principales : la fréquence, qui mesure le pourcentage de la population active en chômage, et la durée, qui correspond à la longueur de la période de chômage. Dans les années 1980, le taux de chômage a été caractérisé par une durée moyenne élevée et la plus grande partie de la persistance du taux de chômage lui est imputable. Dans les années 1980, une forte augmentation de la durée moyenne du chômage s'est produite. En 1980-1981, la durée moyenne du chômage s'établissait à 14,9 semaines (notons qu'il s'agit de durée de chômage non complétée). En 1988-1989, année où le taux de chômage était en gros

semblable, la durée moyenne du chômage atteignait 18,1 semaines. Pendant la période 1984-1987, la durée de chômage s'est établie en moyenne à 21 semaines.

4.3.3 Le chômage de longue durée a augmenté

L'augmentation de la durée moyenne du chômage dans les années 1980 s'est traduite en une augmentation importante du chômage de longue durée, c'est-à-dire, du nombre de personnes en chômage de façon ininterrompue pendant douze mois et plus. Les chômeurs de longue durée représentaient 3,6 pour cent de l'ensemble des chômeurs en 1976-1979 et 9,5 pour cent en 1984-1987. La proportion a fléchi par la suite à 6,9 pour cent en 1988-1989.

Le chômage de longue durée a particulièrement augmenté chez les travailleurs de 45 ans et plus où la durée moyenne du chômage est passée de 19 semaines en 1980-1981 à un sommet de près de 29 semaines en 1984-1988. En 1988-1989 la durée moyenne de chômage des travailleurs de 45 ans était toujours très élevée à près de 26 semaines.

4.3.4 Les disparités régionales en matière de chômage se sont aggravées

Le taux de chômage de l'Ontario est généralement plus bas que la moyenne nationale alors que ceux des provinces de l'Atlantique ont constamment été supérieurs à la moyenne. Mais l'écart entre le taux de chômage provincial et le taux de chômage national a augmenté considérablement au cours des années 1980 dans toutes les provinces de l'Atlantique, au Québec et en Colombie-Britannique.

4.3.5 Le fardeau du chômage s'est réparti inégalement entre les groupes démographiques

Les années 1980 ont été caractérisées par un déplacement sensible de la répartition du chômage entre divers groupes démographiques. En particulier, les travailleurs âgés (55 à 64) ont subi une hausse du chômage considérable. Malgré qu'ils aient toujours affiché des taux de chômage inférieurs à la moyenne, le taux de chômage des travailleurs âgés a augmenté de près de 2 unités de pourcentage entre 1981 et 1989 alors que le taux de chômage moyen était sensiblement le même en 1981 et 1989.

L'écart entre le taux de chômage des femmes et celui des hommes qui s'était creusé pendant les années 1970 s'est stabilisé. Le taux de chômage des femmes pendant les années 1980 était toujours plus élevé que celui des hommes, mais l'écart n'a pas changé. Un léger ralentissement

de l'augmentation du taux de participation des femmes à la population active pendant les années 1980 peut avoir contribué à la stabilisation de l'écart de taux de chômage entre les hommes et les femmes en permettant à la demande de travail (i.e., l'emploi) de rattraper l'offre (i.e., la population active).

La hausse la plus spectaculaire du taux de chômage s'est produite chez les personnes peu instruites (8 ans ou moins). Entre 1981 et 1989, le taux de chômage de ce groupe a grimpé de 2,5 unités de pourcentage affichant un taux supérieur à 11 pour cent en 1989.

5. Les années 90

5.1 Principaux moteurs de l'économie et de l'évolution du marché du travail

L'économie canadienne des années 1990 a été marquée par la récession de 1990-91 et la lutte aux déficits budgétaires. L'annuaire du Canada de 1997 décrit les événements des années 1990 sur la scène économique canadienne comme suit.

5.1.1 La récession de 1990

La récession de 1990-1991 se fit sentir avec beaucoup d'acuité au Canada. La récession de 1990-1991 fut en grande partie le résultat des taux d'intérêt élevés causés par le déséquilibre des finances publiques et les restrictions monétaires mises en application pour juguler l'inflation. Les taux d'intérêt élevés ont eu comme résultats que les ventes de biens durables, les maisons notamment, ont piqué du nez. Les constructeurs d'habitation en ont subi les contrecoups, et les entreprises ont dû réduire leurs investissements dans les usines et l'outillage.

Au même moment, l'économie américaine se trouvait aux prises avec des problèmes de même nature et, elle aussi, en récession. La récession américaine a fait dégringoler les exportations canadiennes en direction des États-Unis et les bénéfices de nos exploitants de ressources naturelles. Les taux d'intérêt élevés compliquèrent la situation, les dettes existantes devenant plus onéreuses et les entreprises hésitant à emprunter davantage à des fins d'investissement. Cette réduction fut bientôt suivie de mises à pied et d'une baisse de l'emploi, tandis que les revenus et les dépenses personnelles s'effritèrent.

Selon l'annuaire du Canada de 1997, l'un des faits marquant de la récession de 1990 est ce que les médias ont appelé la « deuxième vague » de recul de l'emploi. Moins de gens ont perdu leur emploi durant la récession de 1990-91 que celle de 1981-82, mais les chômeurs des années 1990 mettent en moyenne plus de temps à en trouver un autre que les chômeurs des années 1980. L'orsqu'en 1991, il devint plus facile de se trouver un emploi, les Canadiens reprirent espoir. Mais leurs espoirs furent vite déçus lorsque, au milieu de 1992, le nombre d'emploi recommença à diminuer. Ceux qui avaient perdu leur emploi devaient donc s'attendre à rester en chômage plus longtemps.

Lors de la récession de 1990-91, le risque de perdre son emploi ou de voir son revenu diminuer rendait les Canadiens vulnérables parce qu'ils avaient des dettes très élevées et très peu d'épargne. En 1991, les dépenses des consommateurs ont diminué de 2 pour cent. Comme les Canadiens ne pouvaient recourir à l'emprunt ou à l'épargne, il était inévitable que la diminution de leur revenu réel, attribuables à la baisse du nombre d'emplois et à la hausse des prix, ne vienne freiner leurs dépenses.

Un autre fait marquant de la récession de 1990 est la chute des bénéfices des entreprises. Tout au long des années 1950, 1960 et 1970, les bénéfices des entreprises représentaient en moyenne 11 pour cent du PIB. Ils se sont établis à 10 pour cent dans les années 1980. L'Annuaire du Canada de 1997 rapporte qu'en 1992, les bénéfices des entreprises dégringolèrent à 5,1 pour cent du PIB. En 1992, les entreprises pâtirent de la faiblesse des ventes et de leur lourd endettement. Elles furent 14 317 à déclarer faillite, un record. Tout indiquait que le chômage resterait chroniquement élevé, et que bon nombre des travailleurs qui avaient perdu leur emploi dans les usines au début des années 1990 ne le retrouveraient jamais.

Au milieu de 1993, la situation commença à s'améliorer et en 1994, la production augmenta de 4,5 pour cent. La même chose se produit aux États-Unis. Mais au début de 1995, les autorités monétaires des deux pays craignaient une surchauffe de l'économie et la réapparition d'inflation et les taux d'intérêt augmentèrent à nouveau. Le ralentissement qui s'ensuivit aux États-Unis entraîna une baisse des exportations canadiennes, tandis qu'au Canada les entreprises diminuèrent leurs investissements et les consommateurs, leurs dépenses. On craignait une nouvelle récession. Les stocks s'accumulèrent parce que maintes entreprises se trouvaient dans l'impossibilité de réduire tout de suite la production.

Au début de 1996, les taux d'intérêt avaient diminué et la demande de produits canadiens aux États-Unis remontait une nouvelle fois. La croissance restait lente en raison des stocks accumulés qui devaient être écoulés avant de reprendre la production. (Bureau fédérale de la statistique, 1997, pp. 274-279).

5.1.2 La lutte aux déficits budgétaires

En 1993-94, la dette fédérale dépassait les 500 milliards de dollars et le déficit budgétaire était de plus de 42 milliards de dollars (Finances Canada, 1999). À cause de l'ampleur de cette dette et

de sa rapide progression, la situation financière du Canada était précaire. Par le passé, le gouvernement pouvait accroître ses dépenses pour stimuler une économie léthargique. Dans les années 1990, la dette publique et les intérêts à payer sur celle-ci l'empêchent d'intervenir ainsi. Les années 1990 constituent une longue période de restriction budgétaire. L'emploi dans le secteur public a été réduit de façon importante, les impôts ont augmenté et les dépenses de programme ont été coupées. C'est également dans ce contexte que le gouvernement du Canada se retira du financement du programme d'assurance-chômage en 1990. La restriction budgétaire n'a pas été que le fait du gouvernement du Canada, les provinces également aux prises avec des difficultés budgétaires prennent des mesures importantes pour rétablir la situation. Cette restriction budgétaire de la part des gouvernements a contribué à la lenteur de la reprise dans les années 1990 par le biais de ses effets multiplicateurs sur la demande de biens et services.

Sur le plan des politiques ciblées de lutte au chômage, la période de lutte aux déficits a aussi eu des impacts négatifs, réduisant les montants budgétaires disponibles pouvant être consacré à la lutte au chômage et aux politiques destinées à améliorer le fonctionnement du marché du travail.

5.2 Les politiques économiques du gouvernement du Canada

L'approche du gouvernement du Canada en matière de chômage dans les années 1990 traduira une conception du chômage plus complète que par le passé. Cette approche reconnaît que le chômage a de multiples causes requérant des mesures spécifiques différentes.

Pendant les années 1990, le gouvernement du Canada cherche à réduire les désincitatifs au travail des programmes sociaux, particulièrement du programme d'assurance-chômage notamment en raison des rapports des Commissions Macdonald, House et Forget déposés dans la deuxième moitié des années 1980. Les modifications apportées à la Loi sur l'assurance-chômage en 1990, 1993, 1995 ont été faites sur la base des préoccupations du gouvernement du Canada de réduire les désincitatifs au travail du programme d'assurance-chômage.

À l'instar d'autres gouvernements, le gouvernement du Canada était aussi préoccupé par les autres composantes du chômage et va donc recourir à des politiques actives de main-d'œuvre pour lutter contre le chômage et favoriser l'emploi.

À la base de cette approche éclectique au chômage on retrouve d'une part les importantes modifications structurelles du marché de l'emploi survenues depuis les années 1970, 1980 et 1990 et la dette publique élevée qui a empêché l'utilisation des leviers budgétaires pour relancer l'économie et, d'autre part, l'étude sur l'emploi de l'OCDE en juin 1994 et le Sommet sur l'emploi du G7 (les sept principaux pays industrialisés) en juillet de la même année qui ont mené à un consensus au Canada et dans les autres pays du G7 (qui subissaient eux aussi des modifications structurelles importantes dans leur économie) sur une stratégie de l'emploi.

Les principaux éléments de ce consensus sont rapportés dans un document du gouvernement du Canada intitulé Programme : emploi et croissance, Un nouveau cadre de la politique économique. Les éléments de ce consensus se rapportant plus étroitement à la politique de main-d'œuvre sont les suivants :

> Sur la base de la Conférence sur l'Emploi de Détroit et de l'analyse de l'OCDE, nous avons identifié les actions à mener.
>
> - Nous favoriserons la croissance et la stabilité de façon à ce que les entreprises et les individus puissent préparer en toute confiance leur avenir.
> - Nous profiterons de la reprise actuelle pour accélérer les réformes de manière à améliorer la capacité de nos économies à créer des emplois.
>
> Ces éléments sont tous deux essentiels pour parvenir à une baisse durable du chômage.
>
> Nous nous concentrerons en particulier sur les mesures structurelles suivantes :
>
> - Nous investirons plus dans les individus, en développant une meilleure formation initiale : en améliorant les compétences; en améliorant le passage de l'école au travail; en impliquant totalement les employeurs dans la formation, et comme il en a été convenu à Detroit, en encourageant chacun à apprendre tout au long de la vie.
> - Nous réduirons les facteurs qui augmentent le coût de l'emploi ou en découragent la création, éliminerons l'excès de réglementation et ferons en sorte que les coûts indirects des embauches soient réduits lorsque cela est possible.
> - Nous poursuivrons des politiques actives qui aideront les chômeurs à rechercher de manière plus efficace un emploi et nous ferons en sorte que nos systèmes de protection sociale favorisent le travail.
>
> *Ministère des Finances Canada, 1994, p. 43.*

Ces engagements se reflètent dans la partie II de la Loi sur l'assurance-emploi. La Loi reflète la nécessité des programmes d'intervention actives sur le marché d'emploi pour favoriser la réduction du chômage et le retour en emploi durable des chômeurs. La réforme de l'assurance-

emploi verra à moderniser le Service national de placement qui fourni des renseignements à jour sur les possibilités d'emploi d'un bout à l'autre du Canada afin d'aider les travailleurs à trouver de l'emploi et les employeurs à trouver des travailleurs.

Le programme d'assurance-emploi prévoit également cinq types de mesures actives souples s'adressant à ceux qui ont besoin d'une aide directe pour retourner sur le marché du travail. *Des subventions salariales* qui visent à réduire les coûts de l'embauche de certaines catégories de travailleurs. Elles aideront les personnes qui font face à des obstacles à l'emploi à se faire embaucher dans un emploi qui peut être appelé à devenir un emploi à long terme. *Des suppléments de rémunération* qui visent à rendre le travail plus payant que les programmes sociaux en donnant l'occasion aux prestataires d'abandonner l'assurance-emploi pour retourner sur le marché du travail bien avant l'expiration de leurs prestations de revenu. *De l'aide au travail indépendant* qui vise à favoriser l'entreprenariat en permettant à des gens sans emploi de lancer une entreprise et, par conséquent, de créer leur propre emploi et parfois davantage. L'établissement *de partenariats pour la création d'emplois* qui visent à mobiliser les idées et les énergies de la communauté en vue de créer des opportunités d'emploi durables dans les endroits où le taux de chômage est élevé et les emplois rares. *Des prêts et subventions de perfectionnement* qui visent à assurer une main-d'œuvre compétente et adaptée aux opportunités d'emploi existantes en permettant à des gens de fréquenter un établissement d'enseignement en vue d'acquérir les connaissances spécialisées dont ils ont besoins pour trouver un emploi.

5.3 Principaux développements sur le plan du marché du travail

Les principaux développements dans les années 1990 sur le plan du marché du travail se résument en une poursuite des modifications structurelles importantes du marché de l'emploi qui se produisent depuis les années 1970. Un rapport préliminaire d'un comité fédéral de recherche stratégique qui regroupait des représentants d'une douzaine de ministères fédéraux rapportait dans un chapitre portant sur l'évolution du marché du travail canadien que la croissance tendancielle du chômage, la faible croissance de l'emploi, la croissance des licenciements permanents et le changement en matière de compétences, notamment, ont détérioré les perspectives d'emploi et de rémunération des jeunes et des travailleurs qui ont un faible niveau de scolarité au profit des travailleurs plus expérimentés et plus instruits (Comité de Recherche Stratégique, 1996).

Ce chapitre du rapport du comité de recherche traduit bien les modifications structurelles du marché de l'emploi qui se sont produites depuis les années 1970.

5.3.1 Croissance tendancielle du chômage

La croissance tendancielle du chômage s'est poursuivie dans la première moitié des années 1990. Le taux de chômage est passé de 5,0 pour cent en moyenne pendant les années 1960 à 6,7 pour cent dans les années 1970, 9,4 pour cent dans les années 1980 et 10,2 pour cent dans la première moitié des années 1990.

La majeure partie de cette augmentation est attribuable à une prolongation de la durée du chômage plutôt qu'à une augmentation de sa fréquence (Sharpe, 1996). La durée moyenne du chômage a augmenté pour atteindre plus de 22 semaines dans la première moitié des années 1990, soit une augmentation considérable comparativement à la moyenne de 12 semaines observée durant la dernière moitié des années 1970 et à celle de 18 semaines enregistrée dans les années 1980.

Pendant plus de trente ans, les répercussions négatives de la croissance du taux de chômage sur les plans social et économique ont été tempérées par une importante tendance à la hausse de l'emploi et de la participation au marché du travail. Cependant, pendant la première moitié des années 1990, les taux de chômage ont continué d'augmenter tandis que les taux de participation à la population active ont considérablement baissé. Entre 1990 et 1995, le taux de participation global des canadiens a baissé de 2,5 unités de pourcentage. Bien que cette baisse se soit manifestée dans tous les groupes, elle a été encore plus marquée chez les hommes, les jeunes et les travailleurs âgés ainsi que chez les travailleurs ayant un faible niveau de scolarité.

5.3.2 La faible croissance de l'emploi

Le taux de croissance de l'emploi a considérablement ralenti depuis les niveaux élevés enregistrés pendant les années 1960 et 1970. Tandis que la croissance annuelle de l'emploi se situait en moyenne aux environs de 3 pour cent au cours des années 1960 et 1970, et de 2 pour cent pendant les années 1980, entre 1990 et 1995, elle n'a pas dépassé 0,5 pour cent en moyenne.

L'expression « reprise sans emploi » a été créée pour décrire la faiblesse du marché de l'emploi depuis la dernière récession. Contrairement aux reprises précédentes, où une augmentation de

1 pour cent de la production donnait lieu en moyenne à une augmentation de 0,5 pour cent de l'emploi, pendant la reprise de 1991 à 1993, une augmentation de 1 pour cent de la production n'a produit qu'une augmentation de 0,17 pour cent de l'emploi. Les recherches semblent indiquer que cette faiblesse était surtout attribuable à la lenteur anormale de la reprise de la production plutôt qu'à un changement fondamental dans la capacité de l'économie de créer des emplois (Cozier et Mang, 1994; Massé, 1995).

5.3.3 Les licenciements permanents

Les personnes qui perdent leur emploi de façon permanente constituaient au cours de la première moitié des années 1990 une plus grande proportion des chômeurs. La proportion des sans emploi qui ont été licenciés de façon permanente a augmenté, passant d'une moyenne de 38 pour cent en 1976 pour atteindre une moyenne de presque 48 pour cent en 1995.

En outre, malgré le fait que, dans l'ensemble, la durée moyenne d'occupation des postes est demeurée inchangée, la proportion d'emploi qui durent moins de 6 mois a augmenté considérablement passant de 46 pour cent de tous les emplois pour la période de 1981 à 1985 à 54 pour cent de tous les emplois pour la période de 1991 à 1994.

5.3.4 Le changement dans les exigences en matière de compétences

L'augmentation de la demande de travailleurs hautement spécialisés est visible dans le changement de la proportion des emplois de cols blanc par rapport au total des emplois. Cette proportion est passée de 53,4 pour cent en 1971 à 68,3 pour cent en 1995, tandis que la proportion des emplois de col bleu est tombée de 46,6 pour cent à 31,7 pour cent au cours de la même période (Gera et Massé, 1996, OCDE, 1996).

5.3.5 L'emploi atypique

L'emploi atypique a continué de croître en proportion de l'emploi total au cours des années 1990. La forme d'emploi atypique la plus répandue et qui croît le plus rapidement est, de loin, l'emploi à temps partiel. La plupart des personnes qui travaillent à temps partiel ont choisi de le faire, mais une proportion croissante de personnes travaillent à temps partiel malgré elles, soit plus de 30 pour cent en 1995 comparativement à 10 pour cent des travailleurs à temps partiel en 1976.

5.3.6 Participation au marché du travail

La hausse du chômage au Canada pendant la première moitié des années 1990 a surtout frappé les travailleurs les moins scolarisés et les plus vulnérables. Par exemple, le taux de chômage des travailleurs âgés (55 à 64 ans) a presque doublé au cours des 20 dernières années, passant de 4,2 pour cent en 1976 à 8,2 pour cent en 1995. En outre, l'écart entre le taux de chômage de ceux qui n'ont pas terminé leurs études secondaires et celui des diplômés universitaires était de 4,6 unités de pourcentage en 1976 et a atteint 11,1 unités de pourcentage en 1995. Cette situation est encore pire chez les jeunes peu scolarisés. En 1995, le taux de chômage des jeunes qui n'avaient pas terminé leurs études secondaires dépassait de 19,3 unités de pourcentage celui des diplômés universitaires, comparativement à un écart de 13,2 unités de pourcentage en 1976.

La baisse du taux de participation des jeunes à la population active a été accompagnée par une augmentation des inscriptions dans les établissements d'enseignement postsecondaire. Bon nombre de jeunes ont été découragé par la faiblesse du marché du travail et ont préféré poursuivre leurs études. Le taux de participation à la population active des jeunes a plongé de 7 unités de pourcentage entre 1990 et 1995.

6. Conclusions

Nous avons tenté dans ce document de brosser un portrait historique de l'évolution du marché du travail, des conceptions du chômage de la part des gouvernements et des politiques économiques adoptées pour le combattre.

La structure industrielle et du marché du travail canadien a beaucoup évolué depuis les années 1940. La structure industrielle du Canada d'aujourd'hui est principalement composée d'industries de services. Le marché du travail est de plus en plus complexe. Les travailleurs mettent plus de temps qu'auparavant pour se retrouver un emploi, les formes d'emploi atypiques prolifèrent et les membres de la population active sans les compétences de base nécessaires dans cette nouvelle économie ont de la difficulté à participer pleinement au marché du travail.

La conception du chômage du gouvernement fédéral et les moyens qu'il utilise pour le combattre ont aussi considérablement changé depuis les années 1940. D'une politique essentiellement keynésienne caractérisée par la manipulation de leviers fiscaux et budgétaires afin d'assurer le plein emploi, à une politique de laisser faire visant à réduire l'intervention de l'État sur les marchés et les désincitations à l'emploi qui peuvent parfois en découler, la politique de lutte au chômage a évolué considérablement.

Aujourd'hui, riche de l'expérience des 50 dernières années, la politique de promotion de l'emploi et de lutte au chômage est devenue plus éclectique, reflétant les multiples dimensions et facettes du problème (promouvoir la demande de biens et services, rendre l'emploi plus payant que les prestations des programmes sociaux, assurer l'adéquation des compétences et des besoins, favoriser la mobilité des travailleurs, réduire les désincitations au travail et les barrières à l'emploi et à l'entrepreneurship, etc.). On assiste aussi à une certaine convergence des approches et des politiques sur le plan international. Les gouvernements des pays industrialisés, confrontés à des problèmes de chômage élevés (Europe, Canada) et de disparités économiques croissantes (États-Unis) partagent leurs expériences de succès et d'échecs en matières de politiques et de programmes de lutte au chômage et à l'exclusion. Les approches prévues à la Partie II de la Loi de l'assurance-emploi s'intègrent et se comprennent dans ce contexte. Elles reflètent la nécessité des programmes d'intervention actives sur le marché de l'emploi visant à favoriser la réduction du chômage et le retour en emploi durable des chômeurs.

Bibliographie

Bellemare, D. et L. Poulin Simon (1983) : *Le plein emploi : Pourquoi ?*, Presses de l'université du Québec, Montréal.

Bellemare, D. et L. Poulin Simon (1986) : *Le défi du plein emploi : un nouveau regard économique*, Les Éditions Saint-Martin, Montréal.

Bureau fédéral de la statistique (1950) : *Annuaire du Canada 1948-1949*, Ottawa.

Bureau fédéral de la statistique (1959) : *Annuaire du Canada 1959*, Ottawa.

Bureau fédéral de la statistique (1985) : *Annuaire du Canada 1985*, Ottawa.

Bureau fédéral de la statistique (1997) : Annuaire du Canada 1997, Ottawa.

Campbell, R. M. (1991) : L'objectif du plein emploi au Canada, 1945-1985 : Historique, concepts et données comparatives, Étude préparée pour le Conseil économique du Canada.

Canada, Commission d'enquête sur l'assurance-chômage (Commission Forget), Rapport, Ottawa, 1986

Canada, Commission royale sur l'union économique et les perspectives de développement du Canada (Commission Macdonald), Rapport, Ottawa, 1986

Comité de recherche stratégique (1996) : Croissance, développement humain, cohésion sociale, Rapport préliminaire.

Conseil économique du Canada (1991) : Tertiarisation et polarisation de l'emploi.

Cozier, B. et K. Mang (1994), Explaining the Jobless Recovery, Department of Finance, mimeo

Fortin, P. (1988) : « How Natural is Canada's High Unemployment ? », European Economic Review, 5 : 1011-1032.

Gera, S. (1991) : *Le chômage au Canada : Une vue rétrospective et prospective*, Recueil publié pour le Conseil économique du Canada.

Gera, S. et P. Massé (1996) : *Employment Performance in the Knowledge-Based Economy*, Direction générale de la recherche appliquée, Document de recherche R-97-9E/F.

Grubel, H. G., D. Maki et S. Sax (1975) : « Real Insurance and Induced Unemployment in Canada », *Canadian Journal of Economics*, 8 : 174-191.

Hunter, J. (1993) : *L'emploi : un défi*, Gouvernement du Canada, Ottawa.

Keil, M. W. et J. S. V. Symons (1990) : « An Analysis of Canadian Unemployment », *Canadian Public Policy*, XVI : 1-16.

Lazar, F. (1978) : « The Impact of the 1971 Revisions on Unemployment Rates : Another Look .», *Canadian Journal of Economics*, 11 : 559-569.

Massé, P. (1995) : *La reprise sans emploi : Qu'en est-il ?*, Direction générale de la recherche appliquée, Document de recherche R-95-9.

McCallum, J. (1987) : « Unemployment in Canada and the United States », *Canadian Journal of Economics*, 20 : 802-822.

McMullen, K. (1996) : « Skill and Employment Effects of Computer-Based Technology : The Results of the Working with Technology Survey III », *Canadian Policy Research Networks Inc.*, Ottawa.

Miller, F. (1987) : « The Natural Rate of Unemployment : Regional Estimates and Policy Implications », *Canadian Journal of Regional Science*, 10 : 63-76.

Ministère des Finances Canada (1994) : *Un nouveau cadre de la politique économique*, Ottawa.

Ministère des Finances Canada (1999) : *L'équilibre des finances publiques au Canada.*

OCDE (1994) : *L'étude de l'OCDE sur l'emploi : Faits, analyse, stratégies*, OCDE, Paris.

OCDE (1996) : *Technology, Productivity and Job Creation*, OCDE, Paris.

Ostry, S. et M. A. Zaidi (1979) : *Labour Economics in Canada : Third Edition*, The Macmillan Company of Canada.

Sharpe, A. (1996) : *L'écart de taux de chômage entre le Canada et les États-Unis : une analyse des causes possibles*, Direction générale de la recherche appliquée, Document de recherche R-96-15F.

Statistics Canada (1983) : *Historical Statistics of Canada : Second Edition*, Ottawa.

Terre-Neuve, Commission royale sur l'emploi et l'assurance-chômage (1946) : *Final Report : Building on Our Strengths*, St-John's.